

《应急避难场所 设施设备及物资配置》

(征求意见稿 送审稿 报批稿)

编制说明

标准编制组

2023年07月

说明

1. 标准编制说明的封面

(1) 标准名称。应在封面靠上居中位置，与标准稿名称保持一致。字体字号为方正小标宋二号。

(2) 标准文稿版次。在标准名称下方“征求意见稿、送审稿、报批稿”前的方框涂选其一，例如“征求意见稿”。字体字号为仿宋三号。

(3) 标准编制组。在封面靠下居中位置。字体字号为仿宋三号。

(4) 编制日期。编制日期为本阶段完成的日期，以数字格式书写，字体为宋体，字号为三号。如：“2020年3月30日”。

2. 标准编制说明的正文

(1) 正文页边距为上3cm、下2.6cm、左2.8cm、右2.6cm。

(2) 正文标题，一级标题用黑体三号字，二级标题用楷体三号字不加粗。三级、四级标题用仿宋 GB-2312 三号字不加粗。文中结构层次序数为“一、”“(一)”“1.”“(1)”标注。

(3) 正文中文字体字号为仿宋 GB-2312 三号字，数字、字母等西文字体为宋体三号字，段落行距为28磅，首行缩进2字符。

3. 编制说明的内容

(1) 应按照格式要求逐条说明，不涉及的填“无”。

(2) 应根据工作进度不断补充完善，工作过程有连续性。

(3) 编制说明不是对标准内容的复制。

(4) 应关注强制性标准的依据、修订标准的主要技术内容比对、标准实施过渡期、强制性标准实施政策等重要内容的编写，详见下文模板。

4. 其他

(1) 编制说明内容模板中的斜体文字内容为参考，正式提交后应删除。

(2) 编制说明应正反面打印。本说明保留，打印首页反面。

(3) 页码从第三页开始编，起始页码为“1”，页码为五号宋体。

一、工作简况

（一）任务来源

根据应急管理部办公厅下发的《关于印发 2022 年应急管理行业标准制修计划（第一批）的通知》（应急厅函〔2022〕111 号）的要求，行业标准《应急避难场所 设施设备及物资配置》的计划编号为 2022-YJ-01，项目周期 18 个月，由 SAC/TC307 全国应急管理与减灾救灾标准化技术委员会组织起草和审查。

（二）制定背景

党中央、国务院高度重视应急管理和防灾减灾救灾工作，把维护公共安全摆在更加突出的位置，要求牢固树立安全发展理念，确保人民的安居乐业、社会的安定有序。习近平总书记在党的二十大报告中强调，“坚持安全第一、预防为主，建立大安全大应急框架，完善公共安全体系，推动公共安全治理模式向事前预防转型”“提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力，加强国家区域应急力量建设”。应急避难场所建设管理是应急管理的重要组成部分，《“十四五”国家应急体系规划》中提出要完善应急避难场所规划布局，健全避难场所建设标准和后评价机制，严禁随意变更应急避难场所和应急基础设施的使用性质。加强对应急避难场所的管理是切实提升城乡各级防灾减灾救灾能力、保障经济社会安全发展、确保人民群众生命财产安全的必然选择。

截止目前，我国已发布实施了 5 项国家标准和 3 项行业标准，这些标准均在 2018 年机构改革之前发布，主管部门涉及发展改

革、民政、国土、住房城乡建设、水利、安监、地震等多个部门。由于当时尚未建立统一协调的应急避难场所标准体系，缺乏对应急避难场所统一规划、多灾统筹、平灾结合和建管并重等考虑，已发布的国标和行标中关于设施设备物资配置的技术指标和技术要求各不相同，甚至出现相互矛盾、交叉重复的情况，导致实际工作中不同部门和地区执行的标准不一，给全国避难场所设施设备物资配置的统一规范管理造成很大困难。2018年机构改革后，明确应急管理部牵头推动应急避难场所建设，其他相关部门协同配合，在大安全大应急框架下，应急避难场所的内涵外延均发生了变化，防范应对各类灾害事故对应急避难场所提出更高的要求，由原来的仅应对地震、暴雨等少数灾害的单一型、室外型避难场所，向同时统筹考虑应对多种突发事件的综合型、室内型的应急避难场所转变；由过去主要考虑城市避难场所建设向统筹推进城乡一体化的应急避难场所建设转变；同时，将公共设施平急（战）改造等作为未来避难场所规划建设的方向与重点。因此，为加快推动构建适应新发展要求的全国应急避难场所体系，促进科学合理规划，高标准建设应急避难场所，急需制定统一的避难场所设施设备物资配置技术标准，指导城乡各级各类应急避难场所结合实际功能需求配置相应的设施设备物资，切实解决当前各地无统一标准遵循、配置难以规范的问题。

（三）起草小组人员组成及所在单位

中国标准化研究院牵头负责本文件的制订工作，应急管理部地震地质司、北京科技大学、应急管理部国家减灾中心、中国安全生产科学研究院、中国地震台网中心、中国水利水电科学研究院、北京清华同衡规划设计研究院有限公司、中国地震应急搜救中心、江苏省质量和标准化研究院、北京市科学技术研究院城市安全与环境科学研究所等多家单位参加标准的制订工作。

（四）主要起草过程

1. 原定标准研制工作过程

2022年4月26日，应急管理部下发标准立项计划通知，原定标准名称为《应急避难场所管理运维规范》。同年4-9月，江苏省质量和标准化研究院牵头成立了标准编制组，负责原定标准的起草和编制工作，开展了大量调研工作，梳理分析了全国应急避难运行管理运维基本状况，并组织编制形成了标准草案稿。

2. 开展标准预研究

随着避难场所工作的日益深入和实际工作需要，为适应新形势发展需求，根据新的应急避难场所标准体系框架及其标准明细表设计要求，经专家研讨论证后，主管部门将原定标准名称调整为《应急避难场所 设施设备及物资配置》，并变更其技术内容，委托中国标准化研究院牵头开展标准研制工作。

2022年9月，应急管理部地震地质司下发关于应急避难场所标准研制的通知，中国标准化研究院立即成立应急避难场所标准研究工作组，收集、整理、分析了国内外关于应急避难场所的

相关法律法规、规范性文件、研究文献等，进一步了解和掌握已有研究基础。此外，中国标准化研究院派员赴浙江、福建等地开展避难场所标准化工作调研，深入省市县乡村五级相关管理部门和单位开展座谈研讨，实地调研避难场所基本设施维护更新、物资配置与调用情况以及各地对于国家标准、行业标准的执行情况，并开展标准预研究工作。

2022年10-12月，中国标准化研究院多次召开内部讨论会、项目推进会，研究确定标准框架内容和关键技术要点，形成标准编制研究计划书和工作组讨论稿，为后续标准研制奠定良好基础。

2023年3月，由应急管理部组织开展了广西壮族自治区的避难场所工作调研，中国标准化研究院针对广西境内避难场所设施设备物资配置情况进行了走访，实际考查了五象湖公园避难场所、地王大厦高层避难层、桂林理工大学避难场所建设管理情况，就当地管理部门对当前设施配置存在的问题、现实需求和相关标准解读情况进行座谈，进一步为标准编制积累实践经验。

3. 成立标准编制工作组

2023年4月23日，经地震地质司、政策法规司、归口技术委员会以及牵头起草单位同意，原定标准名称《应急避难场所运维管理规范》正式变更为《应急避难场所 设施设备及物资配置》。同年4月份，中国标准化研究院联合北京科技大学、中国安全生产科学研究院、中国地震台网中心等多家单位成立了标准起草工作组，确定了主要起草人员及主要任务分工，进一步明确讨论标

准内容和标准框架等相关事宜，制定工作进度计划，对标准编制工作进行总体部署安排。

4. 形成标准草案稿

2023年5月，在应急管理部地震地质司组织下，多次邀请中国标准化研究院、国家减灾中心、北京科技大学、中国安全生产科学研究院、中国地震台网中心、中国水利水电科学研究院、北京清华同衡规划设计研究院等单位的相关专家，就场所功能要求、设施设备基本配置内容、物资配置种类和技术要求等关键核心问题开展多次会议进行深入讨论，标准起草工作组对收集的专家意见吸收采纳，对标准框架和内容进行修改、完善，并按照GB/T 1.1-2020要求形成标准草案稿。

5. 形成标准征求意见稿

2023年6月，在应急管理部地震地质司的指导下，标准编制组先后组织召开3次标准研讨会，北京科技大学、中国安全生产科学研究院、中国地震台网中心，国家减灾中心、中国水利水电科学研究院等多家单位相关专家对标准文本内容进行了细致讨论和反复推敲，就标准文本格式和细节问题进行修改完善，并最终形成了标准征求意见稿。

二、标准编制原则、主要技术内容及其确定依据

（一）标准编制原则

本文件严格按照GB/T 1.1—2020《标准化工作导则第1部分：标准化文件的结构和起草规则》规定要求，制定遵循以下原则：

1. 科学性原则

本文件框架及技术指标内容参考了大量的相关标准、设计规范、规范性文件和研究文献，并赴浙江、福建、广西等地开展实地调研与考察，编制筹备和文稿修改过程中广泛收集相关专家意见，力求从科学合理规划、高标准建设的角度为应急避难场所的设施设备及物资配置提供遵循依据。

2. 适用性原则

本文件充分考虑现阶段全国各地应急避难场所设施设备配置不全面、物资配置不到位、配置标准不统一、配置内容不合理等问题，以及现在难以适应多灾种、综合性场所建设需求等现实困境，充分考虑标准技术内容需要解决的现实问题，充分考虑与各地应急避难工作实际需求的衔接，使标准在具体实施时更具有适用性和可操作性。

3. 前瞻性原则

本文件在充分吸收了 GB 2734-2008 地震应急避难场所场址及配套设施和 GB 51143-2015 防灾避难场所设计规范两项强制性国家标准中关于设施设备物资的分类和技术要求，并基于前期调研成果，充分吸纳我国应急避难场所现实需求，并着眼于未来建设更高水平、更高质量、更高标准的多用途、综合型应急避难场所的发展趋势，增加临时教学、餐饮服务、文化活动等功能设施及相应设备物资，并为未来发展和平急（战/疫）共建共享提前预留接口，以更好地满足新时代人民群众日益增长的对美好生活的需要。

（二）标准主要技术内容及确定依据

本文件共分为范围、规范性引用文件、术语和定义、总体要求、功能设置与基本配置、分类分级配置要求等6个章节。

1. 范围

对本文件的主要内容和适用范围进行了说明。本文件规定了应急避难场所设施设备及物资配置的总体要求、功能设置与基本配置、分类分级配置要求，适用于应急避难场所的建设、改造、管护和使用。

2. 规范性引用文件

本文件在编制过程中主要参考 GB 5749 生活饮用水卫生标准、GB 50763 无障碍设计规范、GB 50016 建筑设计防火规范、GB xxx（应急避难场所 术语）、GB xxx（应急避难场所 分级及分类）、GB xxx（应急避难场所 标志）等6项规范性文件。

3. 术语和定义

本章节对应急避难场所、应急避难场所分类、紧急避难场所、短期避难场所、长期避难场所、室内型避难场所、室外型避难场所、综合性避难场所、单一性避难场所、特定避难场所、应急避难场所分级、省级避难场所、市级避难场所、县级避难场所、乡镇（街道）级避难场所、村（社区）级避难场所、应急设施、应急设备、应急物资等共计19项术语进行了定义。

4. 总体要求

本章节共提出7条总体要求，首先提出坚持“因地制宜、分级分类、系统配套、优化配置、平急（疫/战）结合”的原则，

适应建立大安全大应急框架和防灾、防空、防疫等应急避难资源共建共用的需要，高质量配置避难场所设施设备及物资，满足建设、改造、管护、使用的要求。其次，基于不同地区气候特点、经济社会发展水平和场地、建筑等基本条件、考虑多灾种或防灾、防疫、防空功能兼用等特殊需求以及场所类型的差异等角度，提出避难场所设施设备物资配置的总体要求。

5. 功能设置与基本配置

本章节主要提出应急避难场所的不同功能设置以及相应配置的设施设备及物资等规范性要求。

5.1 功能设置

该部分提出应急避难场所应根据规划和功能设计的要求，从功能分区上应设置不少于两个功能区，基于不同场所级别类别考虑实现应急集散、应急宿住、指挥办公、医疗救治、防疫隔离、物资储备、餐饮服务、卫生盥洗、垃圾储运、文化活动、临时教学、公共服务、应急停车、直升机起降、应急供电、应急供水、应急排污、应急消防、应急通风、应急供暖、应急通道、安全保卫、抢修抢建、无障碍、标志标识等多种功能需求。

5.2 设施设备及物资基本配置

本部分基于上一章节的功能区设置和功能实现要求，分别针对应急集散、应急宿住、指挥办公、医疗救治、防疫隔离、物资储备、餐饮服务、卫生盥洗、垃圾储运、文化活动、临时教学、公共服务、应急停车、直升机起降、应急供电、应急供水、应急排污、应急消防、应急通风、应急供暖、应急通道、安全保卫、

抢修抢建、无障碍、标志标识等 25 类功能，提出了需要配置的基本设施设备及物资的种类及技术要求，以保障避难场所各项功能的实现和顺利运行。

6. 分类分级配置要求

本章节就应急避难场所分类配置和分级配置提出要求。

6.1 分类配置

该部分主要基于不同避难场所分类提出配置要求。应急避难场所按照避难时长可划分为紧急避难场所（1 天以内）、短期避难场所（2-14 天）和长期避难场所（15 天-180 天）三种类型，不同类别避难场所对应的有效避难面积、服务半径和可避难人数均有所差异，面对不同避难时长需求，提出紧急避难场所应设置应急集散区、物资储备区、卫生盥洗区、垃圾储运区、应急停车区等功能区，并配置保障功能区基本功能和供电、供水、消防、通风、供暖、通道、抢修抢建、无障碍、标志标识等需要的设施设备及物资；短期避难场所在紧急避难场所功能区设置的基础上，增设应急宿住区、指挥办公区、医疗救治区、防疫隔离区、餐饮服务区等功能区，并配置相应设施设备物资；长期避难场所应在短期避难场所功能区设置的基础上，增设文化活动区、临时教学区、公共服务区、直升机起降区等功能区，并增配保障功能区基本功能需要的设施设备及物资。除此之外，提出要在配置时就场所空间类型、总体功能定位不同适当增减功能区和相关设施设备及物资，这主要考虑到避难场所除避难时长对设施设备物资配置要求有所差异外，场所的空间类型、总体功能定位也对设施

设备及物资配置存在影响。

6.2 分级配置

该部分主要基于不同避难场所分级提出配置要求，指出不同等级的避难场所除了根据避难场所类型、功能区设置和功能需求，以及空间类型和总体功能定位等配置基本设施设备及物资外，还应体现分级管护和应急避难服务保障的需要。应急避难场所的分级划分与我国行政级别划分保持一致，从科学、及时开展灾害处置的角度出发，坚持分级负责、属地管理为主、分级响应调度资源的原则，从管理权责的角度将避难场所分为省级避难场所、市级避难场所、县级避难场所、乡镇（街道）级避难场所和村（社区）级避难场所。该部分提出根据短期、长期避难场所配置、管护和各级别避难场所应急需要，确定功能区 and 设施设备及物资配置，并指出不同级别新建、改造和指定场所在配置设施设备及物资时，应依据避难场所规划要求，满足本行政层级避难人员紧急避险和避难安置以及周边避难人员转移安置需求；新建的避难场所应按照规划设计的室内型或室外型、综合性或单一性的紧急、短期、长期避难场所的应急避难功能配置设施设备及物资；改造和指定的避难场所可利用或补充完善所依托的旅游酒店、民宿、学习、办公用房等设施设备及物资，室外型避难场所优先选择停车场和公园等进行设施设备及物资配置。

（三）标准修订变化及依据（仅修订标准需要列出）

无。

三、试验验证的分析、综述报告、技术经济论证，预期的经济效益、社会效益和生态效益。

本文件的制定实施将促进全国应急避难场所设施设备及物资的统一、规范、科学配置，从而促进应急避难场所的高标准建设和规范化管理，更好地发挥应急避难场所在防灾减灾工作中的重要作用，更充分地满足受灾群众的避难需求和提供更可靠的安全保障，具有良好的社会效益。

四、与国际、国外同类标准技术内容的对比情况

关于应急避难场所的设施设备及物资配置并未出台统一的国际标准，不同国家基于各国的主要灾害和应急响应模式等实际因素，针对应急避难场所出台的法律法规和标准存在很大差异。在标准制订过程中对国外避难场所相关设施设备及物资配置资料进行了收集，其中美国和日本的应急避难场所设施配置要求较为具有代表性。

在美国，应急避难场所建设是各级应急规划的重要组成部分，各种类型、大小的应急避难场所分布在全国各地，在防范飓风、雪暴、火灾、地震、化学污染、恐怖袭击等灾害方面发挥着重要作用，美国对应急避难场所的功能定位是提供短期避难场所和满足基本生存需要的服务，这些在美国司法部发布的 ADA Checklist for Emergency Shelters、FEMA 发布的 Storm Shelters:Selecting Design Criteria 和 Safe Rooms for Tornadoes and Hurricanes 等文件中均有体现。具体来说，应急避难场所除用作临时居所之外，还具有多种功能：为家庭成员

灾后重新汇合提供场所；获取灾害救助的报名点；获取最新灾情、人员伤亡、应急反应和恢复重建等相关信息的地点；当进入灾后救援和恢复重建阶段时，避难场所为灾民提供满足当前需求的相关服务。美国应急避难场多数建在学校、教堂、公共活动中心、军械库等满足特殊建筑需要或其他要求的场所。从其针对的人群来和设施配置上来看，主要可分为以下3类（详见表2）：

表2 美国避难场所分类及设施设备物资配置要求

场所分类	设施设备物资配置	实现功能
普通大众避难所	配备有水、电、食品、洗漱设施等生活必备用品	满足一般大众的避难需求
特殊避难所	轮椅、拐杖、宠物安置笼等	满足特殊人群需求
临时避难所	游艇、帐篷、空置建筑物、场地等	提供临时躲避功能

地震一直以来是困扰日本经济社会稳定运行的最重要的自然灾害，为减少地震发生时的损失，1956年日本颁布实施了城市公园管理方面的重要法律——《城市公园法》，其中提出了市、町、村各级公园必须分布均衡，并且具有防火避难等功能，由此城市公园需具备防灾避险功能被明确提出。1978年颁布的日本第二次《城市公园建设五年计划》中，创设了避灾公园规划建设制度，首次正式提出了避灾公园的概念。避灾公园是指地震发生时可作为恢复和复兴据点、物资中转站的据点，或可作为收容其周边市区避难者和保护火灾避难者生命的避难场所的城市公园。

日本较为重视避难者的基本生活保障需求，在规划建设中明确指出避难场所应具备的必要应急设施，如应急厕所、储蓄仓库、耐震性蓄水槽、无线电广播设施、通信设施、直升飞机停机坪和防止火灾蔓延的消防设施，此外，对于较小规模的紧急避难场所，也指出应该具备储备仓库和耐震蓄水槽等基本设施。

美日两国的避难场所充分结合了本国的主要自然灾害和国情需求而设计建设，其设施设备及物资配置均有权威规范性文件提出及技术支撑，体现了灾时避难的基本生活功能需求和对特殊群体关爱等特征。

本文件在研制过程中认真研究并借鉴了这些国家制定和实施相关标准的经验，并结合我国国情和实际情况研究提出了以功能为核心和分类依据的设施设备及物资配备新思路。

五、以国际标准为基础的起草情况、是否合规引用或采用国际国外标准以及未采用国际标准的原因

本文件在制定过程中未引用国际标准。

六、与有关法律、行政法规及相关标准水平的关系

（一）与有关法律、行政法规、标准关系

本系列标准与有关现行法律、法规和强制性标准无冲突矛盾，是对国家相关法规的有效补充。

1. 与有关法律、行政法规无冲突、矛盾

（1）《中华人民共和国突发事件应对法》

第十九条 城乡规划应当符合预防、处置突发事件的需要，统筹安排应对突发事件所必需的设备和基础设施建设，合理确定

应急避难场所。

第四十五条 发布一级、二级警报，宣布进入预警期后，县级以上地方各级人民政府除采取本法第四十四条规定的措施外，还应当针对即将发生的突发事件的特点和可能造成的危害，采取下列一项或者多项措施：（二）调集应急救援所需物资、设备、工具，准备应急设施和避难场所，并确保其处于良好状态、随时可以投入正常使用；

第四十九条 自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件发生后，履行统一领导职责的人民政府可以采取下列一项或者多项应急处置措施：（三）立即抢修被损坏的交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施，向受到危害的人员提供避难场所和生活必需品，实施医疗救护和卫生防疫以及其他保障措施；

（2）《中华人民共和国防震减灾法》

第五十条 地震灾害发生后，抗震救灾指挥机构应当立即组织有关部门和单位迅速查清受灾情况，提出地震应急救援力量的配置方案，并采取以下紧急措施：（四）启用应急避难场所或者设置临时避难场所，设置救济物资供应点，提供救济物品、简易住所和临时住所，及时转移和安置受灾群众，确保饮用水消毒和水质安全，积极开展卫生防疫，妥善安排受灾群众生活。

（3）《自然灾害救助条例》

第十一条 县级以上地方人民政府应当根据当地居民人口数量和分布等情况，利用公园、广场、体育场馆等公共设施，统筹规划设立应急避难场所，并设置明显标志。

2. 与相关标准的关系

我国现有与避难场所相关的国家标准共计 5 项（详见表 3）。

表 3 应急避难场所相关国家标准

序号	标准号	标准名称	发布日期	实施日期
1	GB 21734-2008	地震应急避难场所 场址及配套设施	2008-05-07	2008-12-01
2	GB 51143-2015	防灾避难场所设计 规范	2015-12-03	2016-08-01
3	GB/T33744-2017	地震应急避难场所 运行管理指南	2017-05-12	2017-12-01
4	GB/T35621-2017	重大毒气泄漏事故 公众避难室通用技 术要求	2017-12-29	2018-06-01
5	GB/T35624— 2017	城镇应急避难场所 通用技术要求	2017-12-29	2018-06-01

5 项国家标准的归口单位、适用的避难场所类型、场所功能设计等均不统一，其中 2 项标准涉及对应急避难场所的设施设备物资配置要求（详见表 4）。

表 4 现有国标中关于避难场所设施设备物资配置内容

序号	标准	划分方式	主要配置要求
1	地震应急避难场所 场址及配套设施 (GB 21734-2008)	基本设施	应急篷宿设施、应急供水设施、应急供电设施、应急厕所、应急垃圾储运设施、应急通道、应急标志
		一般设施	应急物资储备设施、应急消防设施、应急指挥管理设施
		综合设施	应急停车场、应急停机坪、应急洗浴设施、应急通风设施、功能介绍设施

序号	标准	划分方式	主要配置要求
2	防灾避难场所设计规范 (GB 51143-2015)	应急保障基础设施 应急辅助设施 应急保障设备及物资	具体可参考 GB 51143 附表 A.0.2

(二) 配套推荐性标准的制定情况 (强制性标准应填写) 无。

七、重大分歧意见的处理过程及依据

本标准编制过程中无重大分歧意见。标准编制组与多家科研单位及行业专家经过多次研讨，积极采纳了所提出的修改建议，最终形成征求意见稿。

八、作为强制性标准或推荐性标准的建议及理由

建议作为推荐性标准。

九、标准自发布日期至实施日期的过渡期建议及理由

标准自发布日期至实施日期的过渡期为 6 个月，建议标准实施主体参照已发布相关行业标准执行。

十、与实施标准有关的政策措施

本文件公开发布后，由全国应急管理与减灾救灾标准化技术委员会 (SAC/TC 307) 开展发布后的宣贯工作，介绍标准出台的的目的和宗旨，培育建设标准化意识，引导相关行业按照标准的要求开展工作。

十一、是否需要对外通报的建议及理由。

本标准不需要对外通报。

十二、废止现行有关标准的建议

无。

十三、涉及专利的有关说明

无。

十四、标准所涉及的产品、过程或者服务目录

无。

十五、其他应予以说明的事项

本文件原定名称为《应急避难场所管理运维规范》，牵头单位为江苏省质量和标准化研究院，后因形势发展需要，经专家充分论证，应急部政法司会同地震地质司充分研究并同意后，将原定名称更名为《应急避难场所 设施设备及物资配置》，内容调整后聚焦设施设备和物资配置，牵头起草单位变更为中国标准化研究院。